

Lo sviluppo rurale in Cina: lo stato dell'arte e le possibilità di riforma

Introduzione¹

Il Comitato per le politiche di sviluppo territoriale dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico è un forum internazionale che raggruppa alti funzionari, esponenti politici ed esperti dei trenta Paesi membri dell'Ocse, allo scopo di esaminare le politiche di sviluppo dei diversi Paesi. All'interno di tale Comitato, il *Gruppo di lavoro sulle politiche territoriali nelle aree rurali* analizza le condizioni socio-economiche delle aree rurali con un approccio territoriale, esaminandone i fabbisogni e le soluzioni di politica economica in un'ottica interdisciplinare. Lo Studio Ocse sulla Cina rurale, realizzato tra il 2008 e il 2009 (Ocse, 2009), è uno dei progetti più importanti delle attività di questo Gruppo e l'Italia vi ha partecipato con il ruolo di *Peer reviewer* assieme al Regno Unito.² La rilevanza di questo progetto per l'Italia è collegata: (a) al peso della Cina nell'economia mondiale e all'influenza di questo Paese su questioni particolarmente strategiche; (b) al ruolo sempre più rilevante rivestito dalle nuove potenze economiche nell'ambito dei negoziati multilaterali (sul commercio internazionale, sull'ambiente ecc.); (c) alla necessità che ha la Cina, specie in questo periodo di crisi economica e di contrazione della domanda internazionale, di superare le gravi disparità tra aree urbane e rurali (che sono causa di ingenti flussi di popolazione)..

Queste motivazioni spingono verso il rafforzamento degli scambi tra Italia e Cina, in generale nel campo delle loro relazioni economiche, ma anche nell'ambito più specifico delle politiche di sviluppo. L'Italia ha contribuito all'analisi Ocse sulla Cina rurale condividendo importanti esperienze nel campo della politica regionale e dell'integrazione con la politica rurale, ma anche presentando un modello di *governance* multilivello ricco di soluzioni articolate, sia a livello di organizzazione amministrativa sia nel campo della programmazione di forme sperimentali di progettazione territoriale.³ Questo articolo è dedicato a rendere conto dei principali risultati di questo studio.

¹ La gran parte delle informazioni e dei dati sui quali si basa questo articolo provengono dallo Studio OCSE sulla Cina Rurale pubblicato a Parigi nel 2009 (OCSE, 2009).

² Ogni studio elaborato da questo Gruppo di lavoro, infatti, viene accompagnato dalle attività di lettura e di analisi garantite dai rappresentanti (esperti in materia) di almeno altri due Paesi membri dell'Ocse.

³ Di particolare interesse è risultato il tema del monitoraggio e della valutazione dell'offerta dei servizi nelle aree più interne e il modello sanitario (in particolare la distrettualizzazione territoriale) del nostro Paese.

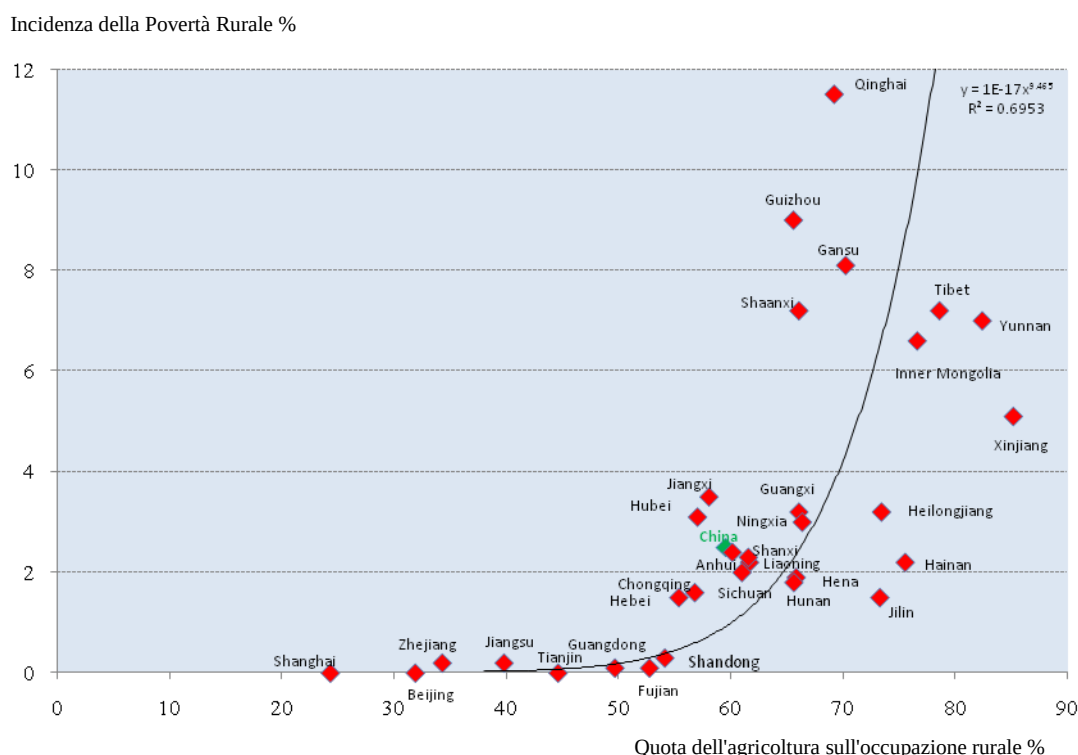
La qualità della vita nelle aree rurali è migliorata in maniera consistente, ma le aree rurali continuano a registrare condizioni di arretratezza

Secondo lo Studio Ocse sulla Cina rurale, questo Paese ha registrato importanti progressi negli ultimi decenni per quanto riguarda la qualità della vita della popolazione che risiede nelle aree rurali. Il miglioramento delle performance economiche delle aree rurali ha permesso di combattere in maniera consistente il fenomeno della povertà rurale. Nelle aree rurali, il numero delle persone che vivono al di sotto del livello di povertà, misurato secondo un plafond stabilito a livello nazionale, è passato da 250 milioni nel 1978 a 21 milioni nel 2006 (fonte: *Ufficio Nazionale di Statistica della Cina, Nbsc*). All'origine di tale processo vi sono le riforme del settore agricolo, basate su un sistema di produzione meno centralizzato, importanti riforme sociali, tra cui un allentamento del sistema *hukou* (il sistema di registrazione della popolazione cui è collegata la possibilità di usufruire di una serie di diritti),⁴ l'emergere di imprese ed attività alternative nelle aree rurali, alcune riforme fiscali e il graduale aprirsi dell'economia cinese alla competizione globale.

Nonostante questi progressi, le campagne cinesi continuano a registrare livelli notevoli di arretratezza e la presente situazione di crisi globale impone nuove sfide. Le disparità tra aree rurali e aree urbane, e tra diverse tipologie di aree rurali, sono andate aumentando nel tempo. Il rapporto tra il livello di reddito nominale pro-capite percepito nelle aree urbane rispetto a quello delle aree rurali è passato dal minimo di 1.8 nel 1985 al livello record di 3.3 nel 2007 (fonte: *Nbsc*). La povertà è diffusa con differente intensità nelle diverse aree rurali della Cina. Le aree rurali nelle quali l'agricoltura è la principale fonte di reddito sono anche le più vulnerabili e quelle che sperimentano i più alti livelli di incidenza della povertà (figura 1).

⁴ Il sistema *hukou*, istituito, negli anni Cinquanta, registra lo stato di famiglia di un individuo quale "rurale" o "non rurale". Il secondo beneficia di un più ampio ventaglio di diritti, che vanno da un più facile accesso alle opportunità di lavoro, forme di agevolazione per la casa di abitazione e una serie di altri servizi pubblici collettivi, mentre essere registrati come rurali permette di ottenere appezzamenti di terreni, con i relativi diritti di utilizzo. Negli ultimi anni è stata introdotta la possibilità di cambiare in maniera permanente il proprio *status* e la forte discriminazione in termini di accesso ai servizi pubblici collettivi e al diritto al lavoro è diminuita in molte località. Tuttavia, i cambiamenti di *status* restano sottoposti a strette condizioni che risultano particolarmente onerose per alcuni segmenti della popolazione, come i lavoratori meno specializzati e le persone più povere. Di fatto, il 20% degli abitanti delle città più importanti della Cina ha ancora uno *status* di *hukou* rurali.

Figure 1. Incidenza della povertà rurale nelle Province cinesi e peso dell'agricoltura sull'occupazione, 2005



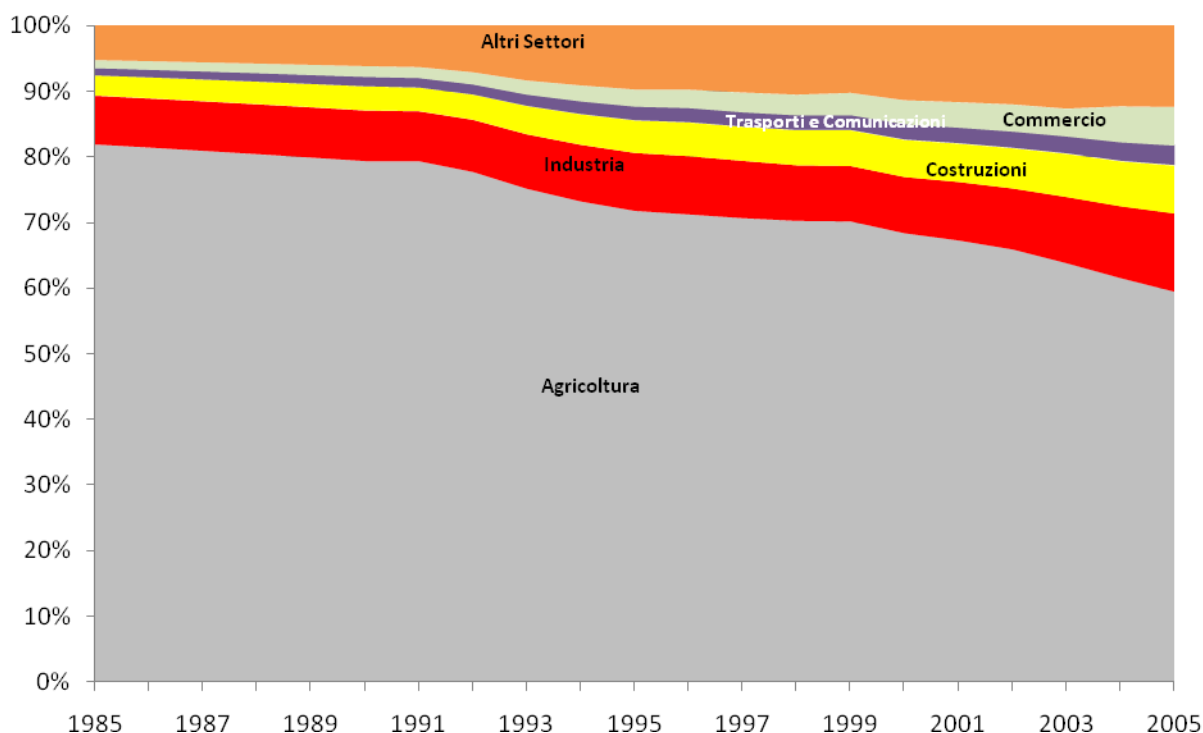
Fonte: Nbsc (2006), *China Statistical Yearbook 2006*, China Statistics Press, Pechino.

Benché il fenomeno dei lavoratori “migranti”, quelli che lasciano la campagna per cercare lavoro nelle aree urbane, sia aumentato in maniera consistente (fino ad un livello stimato di circa 132.1 milione di persone) ed abbia provocato un crollo della popolazione rurale totale, la Cina resta comunque un Paese prevalentemente rurale (Ufficio Nazionale di Statistica 2007). Secondo i dati censuari del 2006 e secondo la metodologia nazionale di territorializzazione (basata prevalentemente sul peso della popolazione in aggregati amministrativi e densità della popolazione), 737 milioni di persone, ovvero il 56% della popolazione del Paese vive nelle aree rurali. In futuro, il fenomeno dell’emigrazione dalle campagne potrà solo parzialmente continuare a supportare i processi di rafforzamento dell’economia nazionale. Infatti, se questo fenomeno ha in parte contribuito ad alleviare il dramma della povertà rurale, esso sta anche fortemente distorto gli equilibri demografici di queste aree (il 70% della popolazione anziana della Cina vive nelle campagne (Xiang, 2005). Dal momento che non esiste una politica che agevoli il ricongiungimento familiare e molti migranti non riescono a portare le loro famiglie nelle aree urbane, nelle aree rurali resta un’alta percentuale di cosiddetti “bambini abbandonati”.

La crisi economica inizia ad avere impatti importanti sulla Cina rurale. Si stanno verificando fenomeni di ritorno temporaneo e definitivo dei migranti che provocano una riduzione delle rimesse che, a sua volta, mette a rischio i livelli di reddito di queste aree, con conseguenze anche sui livelli di consumo e di investimento. Benché sia difficile ricostruire l’esatta dimensione di

questo fenomeno, la crisi internazionale ha aumentato l'urgenza di diversificare e rafforzare l'economia della Cina rurale. Questo è particolarmente vero se si considera che il peso del settore agricolo continua a diminuire rapidamente sia in termini di quota sull'occupazione totale che per quanto riguarda la sua capacità di produrre reddito. Nel periodo compreso tra il 2000 e il 2005, la quota dell'agricoltura sull'occupazione rurale è passata dal 68% al 60% (figura 2).

Figura 2. Evoluzione della composizione settoriale dell'occupazione rurale in Cina - 1985-2005



Fonte: Nbsc (2006), *China Statistical Yearbook 2006*, China Statistics Press, Pechino

Una politica di sviluppo rurale integrata può migliorare la diversificazione economica e l'organizzazione dei servizi nelle aree rurali

Una strategia per lo sviluppo dei territori rurali, integrata e dotata di adeguati fondi, che includa gli aspetti della sicurezza alimentare ma anche obiettivi di più ampio respiro potrebbe agevolare i processi, in parte già in corso, di diversificazione economica. Il programma del governo Cinese "*Building a New Socialist Countryside*" (strategia Nsc) ed una serie di riforme ad esso collegate (in relazione al miglioramento della produttività dell'agricoltura, l'integrazione dei redditi e la possibilità di usufruire di diritti di utilizzo della terra), sono dei passi importanti in questa direzione. Precedentemente, nel periodo tra il 1978 e il 2006, la rapida crescita di nuove imprese nelle aree rurali ha contribuito ad una notevole trasformazione strutturale di queste economie (contribuendo, tra l'altro, alla creazione di 119 milioni di nuovi posti di lavoro). L'emergere di nuove imprese private nel settore manifatturiero, ma anche in quello terziario, ha contribuito alla crescita dell'occupazione e delle esportazioni. Nel 2006 il 40% delle esportazioni

totali della Cina è stato prodotto da imprese localizzate in aree rurali. A ciò si aggiunga la ricchezza di fonti di energia rinnovabile presente in queste aree, e l'intenzione del governo di supportare la produzione di energia pulita. La Cina dispone di un paesaggio particolarmente ricco dal punto di vista ambientale e storico-culturale. Tuttavia, processi di crescita particolarmente rapidi hanno provocato una notevole pressione sull'ambiente, con situazioni particolarmente critiche in termini di scarsità e di inquinamento della risorsa idrica, problemi di erosione del suolo e fenomeni di desertificazione che non permettono uno sviluppo sostenibile di queste aree.

Nonostante il consistente miglioramento registrato negli ultimi anni, esiste una situazione di forte disuguaglianza territoriale in termini di disponibilità e qualità dei servizi di base. I livelli di istruzione sono più alti nelle regioni costiere, che sono anche le più ricche, mentre si attestano su livelli più critici nelle regioni centrali e ancor più in quelle occidentali. In province e regioni quali il Tibet, il Gansu e lo Yunnan, ma anche in Sichuan e nella municipalità di Chongqing, la quota della popolazione analfabeta o che detiene livelli di istruzione di primo livello supera il 60%. In altre province occidentali e centrali (Xinjiang, Shanxi), tuttavia, i livelli di istruzione sono vicini e talora anche al di sopra dei valori medi. L'aspettativa di vita alla nascita è aumentata nella Cina rurale, ma meno che nelle aree urbane, con un differenziale di 5,7 anni al 2000 (Undp, 2005). Sia le imprese agricole che quelle presenti nelle aree rurali ma che operano in altri settori hanno problemi di accesso al credito. Questo problema diventa particolarmente serio nel caso dei piccoli imprenditori agricoli che non possono neanche ricorrere all'ipoteca sulle loro terre. Si aggiunga inoltre la debolezza degli istituti locali di credito.

La strategia del governo cinese riconosce la diversificazione economica e il miglioramento dell'offerta dei servizi quali elementi importanti per lo stimolo della domanda e il perseguimento di processi di coesione. Tale strategia allarga gli obiettivi di sviluppo rurale e mira ad affrontare tre questioni chiave in relazione all'agricoltura, le comunità rurali e gli agricoltori. Pur mantenendo l'obiettivo di migliorare la produttività dell'agricoltura, le nuove riforme hanno riguardato anche il miglioramento del livello del reddito dei residenti nelle aree rurali, i diritti all'utilizzo della terra, il funzionamento dei sistemi di *governance* locale e l'offerta di servizi pubblici (quali l'accesso all'acqua potabile, una maggiore copertura di servizi sanitari e l'innalzamento dell'istruzione obbligatoria).

Stime elaborate dall'Ocse mostrano che la maggiore attenzione agli squilibri territoriali ha provocato una crescita degli investimenti nelle aree rurali. La spesa pubblica in favore delle aree rurali è quasi raddoppiata in valori nominali tra il 2004 e il 2007 (Cheng, 2008). Per la maggior parte si tratta di misure di politica agricola (55% del totale nel 2007), seguite da investimenti in infrastrutture (23%) e misure di sviluppo sociale (prevalentemente servizi pubblici, 20%). Resta però il problema del sistema fiscale, caratterizzato da una scarsa autonomia a livello di enti locali e da forti disparità tra le diverse aree del Paese e tra le città. Negli ultimi anni, un'importante riforma fiscale ha semplificato e razionalizzato le imposte e i tributi sull'agricoltura. Sebbene questa riforma abbia diminuito la pressione fiscale sugli agricoltori (Lin *et al.*, 2007), ha anche ridotto le capacità dei governi locali di generare entrate, aumentando la loro dipendenza dai trasferimenti dai livelli di governo più alti e compromettendone la capacità di assicurare servizi adeguati per la popolazione.

Priorità di politica economica da collegare alle riforme in atto

Lo studio Ocse sulla Cina rurale individua quattro principali aree per migliorare l'intervento di politica economica in favore delle aree rurali:

La riforma agraria

E' necessario migliorare i diritti degli agricoltori sulla terra da loro coltivata. Soltanto il 13,5% della superficie totale della Cina è coltivata e la mancanza di un chiaro sistema di riconoscimento dei diritti di proprietà della terra rende gli agricoltori particolarmente esposti a fenomeni di esproprio. Questo tipo di riforma risulterebbe funzionale all'innescio di processi di crescita economica in molte di queste aree. I diritti sulla terra dei residenti dovrebbero essere riconosciuti e sottoposti alle regole del mercato (per permettere agli agricoltori l'accesso al credito tramite ipoteca). I miglioramenti ottenuti dalle più recenti riforme nel campo dell'espropriazione della terra dovrebbero essere integrati nelle leggi così da permettere agli agricoltori di poter negoziare sulle possibili forme di risarcimento e definire in maniera chiara i confini del cosiddetto "interesse pubblico".

I servizi pubblici

Una strategia dotata di adeguati fondi per il miglioramento dell'offerta dei servizi nelle aree rurali dovrebbe affrontare i divari esistenti tra aree rurali e urbane e tra diverse tipologie di aree rurali (in particolare per quanto riguarda i servizi di base quali l'istruzione, la sanità e le infrastrutture pubbliche). Oltre alle necessità connesse alla riforma fiscale, in particolare per quanto riguarda la difficoltà degli enti locali di accedere alle risorse necessarie per finanziare l'offerta di un sistema adeguato di servizi di base (che finanziano spesso attraverso il sistema dell'esproprio della terra e della vendita della stessa con notevoli margini di guadagno) andrebbero individuate soluzioni di investimento più flessibili e più attente alle esigenze dei diversi territori. In particolare andrebbe valorizzato il ruolo di possibili fornitori di servizi non governativi, quali le cooperative rurali e le istituzioni finanziarie.

La diversificazione economica

C'è un potenziale enorme in termini di diversificazione economica in attività connesse all'agricoltura o in nuovi settori diversi da quello primario. Questo potenziale dovrebbe assumere un ruolo più importante nell'ambito delle scelte di politica economica. Il business dell'energia pulita, le iniziative nel campo del turismo, le certificazioni di prodotti agro-alimentari di qualità e la tipizzazione delle produzioni del legno sono tutte attività che andrebbero maggiormente sviluppate. Perché questo possa avvenire, è necessario un maggior investimento nel capitale umano, ovvero nell'istruzione degli agricoltori e più in generale della popolazione rurale.

La protezione dell'ambiente

Il perseguimento di processi di sviluppo rurale sostenibile non può prescindere da una decisa politica per l'ambiente. A questo proposito, è assolutamente prioritario che la Cina faccia fronte alle proprie sfide ambientali. Principi quali "chi inquina paga" o "chi usa paga" potrebbero essere introdotti, assieme a pratiche innovative di irrigazione (capaci di ridurre il

consumo d'acqua) e il miglioramento delle infrastrutture per l'adduzione dell'acqua (così da ridurre le perdite).

Infine una serie di raccomandazioni riguardano i meccanismi istituzionali e di *governance*, che sono prerequisiti essenziali per poter intervenire sulle priorità sopra elencate. Risultano importanti riforme che attengono ai seguenti tre livelli: il coordinamento orizzontale a livello di governo centrale; il sistema fiscale e i rapporti tra i diversi livelli di governo; i meccanismi istituzionali e di governo a livello locale.

A livello centrale, forme di coordinamento più forti e formalizzate potrebbero aiutare a superare la frammentazione tra interventi di politica economica settoriale. Esperienze già registrate in alcuni Paesi Ocse, che si sono concretizzate nella costituzione di meccanismi di cosiddetto *rural proofing* per la valutazione e il controllo degli impatti delle diverse politiche sui territori rurali, potrebbero rivelarsi funzionali anche per il caso cinese. La riforma del sistema fiscale dovrebbe includere la revisione dei meccanismi di allocazione ai diversi livelli di governo, per correggere gli effetti non intenzionali della riforma del sistema fiscale rurale sui governi locali. Al tempo stesso, dovrebbe esistere un esplicito legame tra il trasferimento di una parte delle risorse e il perseguimento di espliciti obiettivi di sviluppo dei territori rurali. Si potrebbe considerare anche l'inserimento di un "bilancio rurale" a livello centrale, che includa gli stanziamenti per i territori rurali (quelli gestiti a livello centrale e regionale) come anche un sistema di tasse a livello locale più trasparente e sottoposto a meccanismi di scrutinio da parte dei cittadini.⁵ Alcune esperienze sperimentate in diverse località mostrano che la partecipazione dei cittadini ai processi di selezione dei progetti può migliorare l'efficienza della spesa dando luogo a un miglioramento dell'azione di politica economica (e a forme di risparmio). In generale, a livello locale andrebbero introdotti meccanismi di trasparenza e di partecipazione, migliorando l'accesso dei cittadini all'informazione e garantendo un ruolo più importante a forme di autogoverno a livello di piccoli Comuni, come anche una rappresentanza più equilibrata tra cittadini rurali e cittadini urbani nell'ambito del *Congresso nazionale del popolo*.⁶ Esperienze registrate in altri paesi Ocse hanno mostrato come affrontare questioni che attengono all'organizzazione istituzionale della politica economica possa avere impatti importanti nel trasformare le aree rurali in fonti di crescita e di coesione.

⁵ Esperienze di partecipazione dei cittadini ai processi di selezione dei progetti di investimento hanno avuto luogo attraverso i cosiddetti "*yishi yiyi participatory budgeting arrangement*" (accordi di partecipazione al bilancio). Tali accordi erano stati introdotti per limitare i livelli eccessivi dell'imposizione fiscale locale ma, a causa di una forte resistenza da parte dei funzionari locali, questa pratica non si è ancora sufficientemente affermata.

⁶ Il *Congresso nazionale del popolo* è l'istituzione che detiene il potere legislativo in Cina. Anche se, *de facto*, ha meno poteri di altri organi governativi e del Partito comunista, questa istituzione è sempre più attiva nel dibattito sulle materie legislative, prima che si giunga al voto vero e proprio.

Bibliografia

- Cheng, G. (2008), *Financing of Rural Areas in China*, Working Paper, Studio Rurale OCSE, Pechino.
- Lin, Justin Yifu *et al.* (2007), “Rural Taxation and Local Governance Reform in China’s Economic Transition: Origins, Policy Responses and Remaining Challenges”, Working Paper No. 317, March.
- NBSC (2006) *China Statistical Yearbook*, China Statistics Press, Pechino.
- NBSC (2007), *China Rural Household Survey Yearbook 2007*, China Statistics Press, Pechino.
- OECD (2009), *OECD Rural Policy Reviews: China*, OECD, Paris.
- UNDP (2005), *Rapporto sullo Sviluppo Umano in Cina*, China Development Research Foundation, Pechino.
- World Bank (2007), *China. Improving Rural Public Finance for the Harmonious Society*, study led by Achim Fock and Christine P. Wong, Washington, DC.
- Xiang, B. (2005), “How Far are the Left-behind Left Behind?”, Centre on Migration, Policy and Society, Working Paper No. 12, University of Oxford.